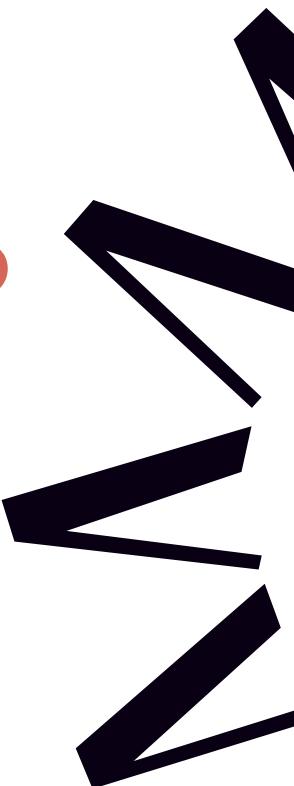


---

# Muito além das emendas parlamentares: como os estados e municípios estão extraindo cada vez mais recursos do Governo Federal para expandir suas despesas



---

Marcos Mendes

Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper.

## Resumo

As emendas parlamentares ao orçamento federal, em valores que crescem exponencialmente, têm sido vistas como um instrumento pelo qual estados e municípios conseguem extraír recursos do orçamento federal para financiar suas despesas. Este texto procura mostrar que as emendas são parte de um conjunto maior de ações dos governos subnacionais para fazer expansão fiscal e empurrar custos para o Tesouro Nacional.

Além das emendas, há a crescimento da repartição de receitas e a criação de novas transferências obrigatórias, que elevam o percentual do orçamento federal destinado a financiar estados e municípios. A isso se somam as seguidas renegociações de dívida junto à União; a honra, pela União, de dívidas não pagas pelos subnacionais; e o crescimento na contratação de novos empréstimos que, a seguir o histórico recente, têm grande chance de virar inadimplência mais adiante.

Na comparação de 2015 com 2024, os instrumentos acima descritos abriram espaço para mais gastos subnacionais equivalentes a 4,1 pontos percentuais do PIB. Mais da metade deste espaço (2,5 pp do PIB) foi efetivamente transformado em mais despesas no período 2016-23.

No passado, estados e municípios se endividavam, quebravam e eram posteriormente socorridos pela União. Agora, em vez de um socorro ex-post, parece estar havendo uma extração de recursos ex-ante, que permite aos entes subnacionais expandir despesas sem prejudicar seu resultado primário. A conta vai direto para a dívida pública federal.

Esta nova situação torna mais desafiador o necessário ajuste fiscal, uma vez que estados e municípios têm incentivos a gastar mais e extraír o máximo possível de recursos da União. O Ministério da Fazenda fica isolado, como único ente político

com incentivos para buscar o equilíbrio fiscal. Isto se torna ainda mais difícil quando a coalizão de governo no poder federal prioriza a expansão de despesas, e tampouco vê a expansão fiscal de estados e municípios como um problema.

## I. Introdução

O aumento exponencial das emendas parlamentares ao orçamento, observado desde 2015, tem sido objeto de muito debate. Uma vez que parte significativa dessas emendas destina-se à transferência de recursos para estados e municípios, está ficando claro que o fortalecimento do Congresso em relação ao Poder Executivo acaba beneficiando os governos subnacionais.

Este texto tem por objetivo mostrar evidências de que as emendas são apenas uma parte de um processo no qual os governos estaduais e municipais têm sido capazes, ao longo dos últimos anos, de extraír recursos do Governo Federal em volume significativo. Para tanto, o texto descreve e quantifica quatro mecanismos que têm sido explorados pelos governos subnacionais:

- aumento nas receitas e despesas do orçamento federal que desaguam nos cofres dos estados e municípios (aí incluídas as emendas);
- redução no pagamento da dívida que têm com a União;
- não pagamento de dívidas garantidas pela União seguido da não execução de contragarantias;
- aumento das autorizações para contratações de operações de crédito.

Comparando os anos de 2015 e 2024, esses quatro mecanismos aumentaram a capacidade de gasto subnacional em 4,1 pontos percentuais do PIB.

No Policy Paper “[Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorro financeiro e suas causas](#)” (Mendes, 2020), descrevi as diversas crises

fiscais subnacionais e as operações de socorro patrocinadas pelo Governo Federal, desde os anos 1980. Os estados e municípios se endividaram via títulos, saques a descoberto nos bancos estaduais, créditos junto a bancos internacionais e multilaterais, entre outros. Não conseguiram pagar e foram socorridos.

O que se vê na última década é um pouco diferente. Antes de se endividar e quebrar, os estados e municípios estão conseguindo extraír recursos do Governo Federal e repassar para este, via aumento da dívida federal, os custos da sua expansão fiscal. Com isso, eles conseguem gastar mais sem gerar desequilíbrios significativos nas suas contas. No passado, o socorro federal foi ex-post. Agora é, em boa medida, ex-ante.

Em Mendes (2020) também apresentei um diagnóstico dos desequilíbrios de forças políticas no federalismo brasileiro, que dão instrumentos aos estados e municípios para pressionar o Governo Federal a socorrê-los.

Os mesmos fatores que permitiram o socorro ex-post desde os anos 1990, permitem, agora, a extração de recursos ex-ante, tendo se tornado mais fortes ao longo do tempo.

Entre os principais fatores está a grande influência dos interesses subnacionais no Congresso Nacional. Parlamentares eleitos em distritos eleitorais de base estadual e municipal têm incentivo a aprovar medidas que signifiquem dar um benefício à sua base eleitoral, passando o custo para o restante do país. É usual a rápida e fácil aprovação, no Congresso, de legislação determinando renegociações de dívidas, afrouxamento de limites de endividamento, ampliação de transferências obrigatórias.

Pode-se dizer que este poder aumentou nos últimos anos, em decorrência do enfraquecimento do Executivo frente ao Legislativo na esfera federal, tão bem ilustrada pelo aumento das emendas parlamentares obrigatórias ao orçamento.

Outro fator muito importante está em um viés

do Supremo Tribunal Federal (STF) a favor dos estados e municípios em causas contra a União. Independentemente do mérito da causa, há uma tendência a considerar os estados e municípios como financeiramente hipossuficientes e, portanto, merecedores de suporte do Governo Federal. Com isso, governos subnacionais frequentemente obtêm do STF autorizações para não pagar dívidas ao Tesouro Nacional, para bloquear a execução de contragarantias ou requererem compensações legais por meio de reinterpretação de leis, como no caso da chamada “Lei Kandir”.

Há que se considerar, ainda, a força dos sindicatos dos servidores estaduais e municipais que conseguem obter do Congresso Nacional a aprovação de leis que impõem custos aos estados e municípios, como os pisos salariais de enfermeiros, agentes de saúde e de endemias. Quando a União, por meio do Congresso, cria esse tipo de custo, sem ao mesmo tempo fornecer o financiamento, entra em campo o lobby das organizações municipais e estaduais pressionando por compensação, que quase sempre é bem-sucedido, gerando mais transferências federais aos entes subnacionais.

Cabe, ainda, registrar que as receitas de estados e municípios são procíclicas. Tanto os principais tributos que arrecadam (ICMS e ISS) quanto as principais transferências que recebem (FPE e FPM) são bastante sensíveis à atividade econômica.

Também são procíclicas as regras fiscais que tentam impor disciplina aos estados e municípios: os planos de ajuste fiscal contratados com o Governo Federal e os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Todas as regras ali estabelecidas tomam por referência a receita do governo subnacional: dívida e despesa de pessoal, por exemplo, não podem superar determinado percentual da receita corrente líquida.

Em consequência, em períodos de crescimento econômico, melhora a disponibilidade financeira e, ao mesmo tempo, os limites de endividamento e contratação de pessoal ficam mais frouxos

(pois a receita corrente líquida cresce). Quando o ciclo econômico reverte em direção a uma recessão, a receita cai rapidamente, pegando os governos subnacionais com despesas e dívida alta, resultando em crise fiscal.

Tendo em vista a grande volatilidade da economia brasileira, esses ciclos de *boom* e crise se repetem com frequência. Levando os estados e municípios a pressionar por socorro.

Em conjunto, esses fatores e outros menos centrais descritos em Mendes (2020) são os responsáveis pela permanente pressão de estados e municípios por recursos federais. As próximas seções apresentam os números decorrentes desse conjunto de incentivos.

A seção 2 apresenta o aumento dos recursos primários que o orçamento federal carreia para os estados e municípios. A seção 3 mostra a redução no pagamento do serviço da dívida que estados e municípios têm com a União. Na seção 4 temos os dados do aumento da honra de dívidas estaduais pela União, sem a correspondente execução da contragarantia oferecida pelos estados. A seção 5 apresenta o fenômeno da recente reaceleração do endividamento subnacional.

Na seção 6 temos a agregação dos efeitos dos quatro fenômenos descritos nas seções anteriores, mostrando que eles abrem significativo espaço para estados e municípios ampliarem seus gastos, repassando custos para a União, além de mostrar que, de fato, estados e municípios estão ampliando suas despesas.

A seção 7 avalia se este aumento de despesas é permanente ou temporário, visto que há a possibilidade de estar ocorrendo uma queima de saldo de caixa acumulado por governos subnacionais durante a pandemia de Covid-19. A avaliação é de que, embora este fenômeno da queima de caixa seja relevante, os quatro fatores analisados inicialmente são capazes de sustentar o aumento dos gastos de forma persistente.

A seção 8 analisa a evolução do resultado

primário dos estados e municípios, ressaltando que, apesar do aumento das despesas, concentrado na folha de pessoal e nos investimentos, o resultado primário não cai significativamente, justamente porque os novos gastos estão sendo, em parte, financiados por recursos federais.

A seção 9 apresenta as conclusões.

## II. Aumento da participação dos estados e municípios no orçamento federal: receitas e despesas primárias

Diversas receitas arrecadadas pelo Governo Federal são compartilhadas com estados e municípios, por determinação constitucional e legal: um percentual fixo da arrecadação federal vai para os governos subnacionais por meio dos fundos de participação (FPE e FPM) e de outras partilhas de receitas. Ao mesmo tempo, há itens de despesa federal que se constituem em transferência de dinheiro aos governos subnacionais.

A Tabela 1 mostra como os valores dessas transferências cresceram ao longo do tempo. Na média do período 2010-19 elas representavam 5,4% do PIB. Durante a pandemia de Covid-19, em 2020, subiram para 6,6% do PIB, em decorrência de transferências extraordinárias voltadas a lidar com a emergência sanitária. Já em 2021 retornaram ao padrão histórico, mas, a partir de 2022 passaram a crescer rapidamente e, em 2024, já estavam no mesmo patamar de 2020, sem que estivéssemos vivendo qualquer emergência de proporção similar à Covid-19. O Gráfico 1 mostra a trajetória do valor total da Tabela 1 ao longo dos anos.

**Tabela 1 | Transferências a estados e municípios decorrentes de repartição de receitas e despesas federais: média 2010-19 a 2024 (% do PIB)**

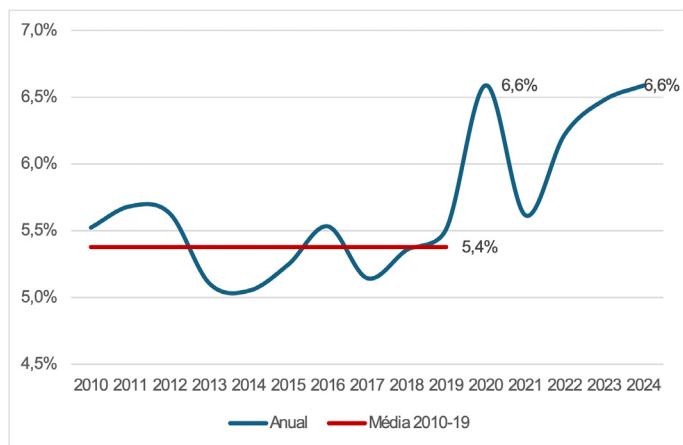
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaborado pelo autor

|                                     | média 2010-19 | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        | Var 2024/média 2010-19 (pp) |
|-------------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| Repartição de receitas              | 3,6%          | 3,5%        | 3,9%        | 4,5%        | 4,1%        | 4,4%        | 0,85                        |
| FCDF                                | 0,0%          | 0,03%       | 0,02%       | 0,02%       | 0,04%       | 0,04%       | 0,01                        |
| Complementação ao Fundeb            | 0,2%          | 0,2%        | 0,2%        | 0,3%        | 0,3%        | 0,4%        | 0,21                        |
| Lei Kandir                          | 0,1%          | 0,0%        | 0,1%        | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        | 0,03                        |
| Outras transferências obrigatórias  | 1,2%          | 2,1%        | 1,1%        | 1,0%        | 1,5%        | 1,2%        | 0,08                        |
| Emendas parlamentares               | 0,0%          | 0,2%        | 0,2%        | 0,3%        | 0,3%        | 0,3%        | 0,26                        |
| Despesas discricionárias ex-emendas | 0,3%          | 0,6%        | 0,1%        | 0,1%        | 0,2%        | 0,2%        | 0,17                        |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>5,4%</b>   | <b>6,6%</b> | <b>5,6%</b> | <b>6,2%</b> | <b>6,5%</b> | <b>6,6%</b> | <b>1,21</b>                 |
| Memo:                               |               |             |             |             |             |             |                             |
| Despesas discricionárias +emendas   | 0,4%          | 0,8%        | 0,3%        | 0,3%        | 0,4%        | 0,5%        | 0,10                        |

Ou seja, na comparação de 2024 com a média de 2010-19, ao ocupar mais espaço no orçamento federal, os estados e municípios ampliaram o seu espaço de gasto em 1,2 pontos percentuais do PIB (6,6 – 5,4) sem que isso piorasse o seu resultado fiscal.

**Gráfico 1 | Valor total das transferências a estados e municípios decorrentes de repartição de receitas e despesas federais: 2010 a 2024 (% do PIB)**

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaborado pelo autor



Analisando cada um dos itens da Tabela 1 temos, na primeira linha, a repartição das receitas federais por determinação constitucional e legal. Elas foram o item de maior crescimento no período recente (0,85 pp). Isso decorre tanto do aumento da arrecadação federal, embalada por um esforço de ajuste fiscal pelo lado da receita, feito pelo Ministério da Fazenda, quanto por mudanças legislativas que aumentaram a fatia dos estados

e municípios no FPE e FPM, conforme descrito adiante.

Em seguida vêm as despesas que representam transferências aos estados e municípios. O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) é calculado como percentual da receita líquida federal e, portanto, é uma despesa que cresce quando a receita da União cresce.

A complementação da União ao Fundeb (Fundo da Educação Básica) tem crescido por dois fatores. Primeiro, porque a Emenda Constitucional 108, aprovada em 2020, determinou o crescimento gradual da participação da União. Segundo, porque a sua base de cálculo é a receita dos estados e municípios, que também tem crescido em período de maior crescimento econômico, conforme o seu já descrito caráter procíclico.

Na quarta linha temos as transferências a título de compensação pela desoneração de tributos estaduais nas exportações, a chamada compensação pela “Lei Kandir”. Esta compensação já deveria ter acabado, conforme o disposto na legislação. Mas os estados recorreram ao STF e conseguiram extraír da União um acordo para pagamento por mais uma década.

A quinta linha traz as “outras transferências obrigatórias”. Aqui entram itens como o pagamento de pisos salariais de enfermeiros, agentes comunitários de saúde e de endemias, cuja responsabilidade passou para a União por pressão dos estados e municípios. Também são incluídas as transferências no âmbito do SUS, as transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como o “Dinheiro Direto na Escola”, o custeio do serviço de seleção de beneficiários do Bolsa Família, entre outros.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> São registradas despesas primárias classificadas, no orçamento, como Modalidade de Aplicação: 30 – Transferências a estados e ao DF, 31 – Transferência a estados e DF – fundo a fundo, 35 – Transferências fundo a fundo art. 24 LC 141/12, 36 – Transferências fundo a fundo art. 25 LC 141/12, 40 – Transferência a municípios, 41 – Transferência municípios – fundo a fundo, 45 – Transferência fundo a fundo a municípios art. 24 LC 141/12, 46 -Transferência a municípios art. 25 LC 141/12

Muito além das emendas parlamentares: como os estados e municípios estão extraíndo cada vez mais recursos do Governo Federal para expandir suas despesas

Marcos Mendes

As despesas decorrentes de emendas parlamentares ao orçamento estão na sexta linha. Cabe dizer que ali estão registradas apenas as emendas que direcionaram recursos para estados e municípios. Emendas a favor de ONGs, por exemplo, não estão computadas<sup>2</sup>.

Por último, temos as despesas discricionárias que constituem transferências a estados e municípios, excluídas as emendas.<sup>3</sup>

Todos os itens cresceram como proporção do PIB, à exceção das compensações da Lei Kandir e das despesas discricionárias ex-emendas. No caso da Lei Kandir, a compensação atualmente paga é em valor nominal fixo, o que faz a sua proporção em relação ao PIB cair ao longo dos anos. Mas devemos considerar que, no rigor do texto legal, nada deveria estar sendo pago.

As discricionárias ex-emendas, por sua vez, parecem passar por um processo de compressão para acomodar o aumento das emendas. Essa substituição, contudo, não é total. A linha “memo” da tabela mostra que o agregado de discricionárias ex-emendas e emendas cresceu 0,1 pp do PIB.

Parte significativa desse ganho de espaço dos estados e municípios dentro do orçamento federal decorre de legislação aprovada pelo Congresso Nacional que proporcionou mais transferências. A Tabela 2 mostra um amplo conjunto de normas legais aprovadas ao longo da última década que propiciaram esses ganhos, corroborando o argumento, acima apresentado, de que os governos subnacionais têm bastante força dentro do Parlamento.

## Tabela 2 | Mudanças legais aprovadas pelo Congresso Nacional que levaram a aumentos de transferências a estados e municípios

Fonte: legislação federal. Compilado e elaborado pelo autor

| MUDANÇA/LEGAL   | NORMA  |
|---|--|
| Aumento do FFE e FPM de 47% para 50% do IR                            | ED 56/07, 84/14, 112/21  |
| Repasses de parte do FPM/FN para os estados e municípios              | Lei 13600/17   |
| Compensação para redução de receita do ICMS                           | LC 194/22  |
| Aumento da complementação do Fundeb de 10% p/ 22% do aporte do EBM    | ED 108/20  |
| Auxílio Covid muito acima das necessidades de gastos dos EBM          | LC 173/20  |
| Prorrogação da compensação da Lei Kandir                              | LC 176/20  |
| Quarto do piso salarial da enfermagem                                 | EC 127/22  |
| Quarto do piso salarial dos agentes de saúde e de combate a endemias  | EC 122/22  |
| Lei Adir Blanck de incentivo à cultura                                | Lei 14.017/20 e 14.399/22  |
| Redução da alíquota previdenciária paga pelos municípios ao RGPS      | Lei 14.784/23  |
| Aumento das emendas parlamentares obrigatórias e não obrigatórias     | EC 86/15, EC 100/19, EC 105/19, Lei 13.898/19 (LDO 2020), EC 126/22, LC 210/24 |
| Auxílios tópicos: transferências extraordinárias por pressão política | MP 819/17, MP 734/16   |

Chamam atenção os vários fundos aprovados no âmbito da reforma tributária (EC 132/24), descritos na Tabela 3, que vão sobrecarregar ainda mais o orçamento federal a partir deste ano.

## Tabela 3 | Mudanças legais aprovadas pelo Congresso Nacional que levaram a aumentos de transferências a estados e municípios

Fonte: legislação federal. Compilado e elaborado pelo autor

| NOVATRANSFERÊNCIA   | NORMA                              | VALORES   | PERMANENTE?   |
|---|------------------------------------|---|---|
| Fundo Nacional de Desenv. Regional  | CF, art. 159-Ae EC 132/14, art. 13 | R\$ 8 bi em 2023, aumentando até R\$ 60 bi em 2043. Todos os valores corrigidos por IPCA desde 2023 | SIM   |
| Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais                  | EC 132/24, art. 12                 | R\$ 8 bi em 2025, subindo até R\$ 32 bi em 2028 e 2029, e descrendo até R\$ 8 bi em 2032            | NÃO   |
| Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas        | ADCT, art. 92-B, §2o               | Aser regulamentado por lei complementar   | Não há prazo de vigência na CF, mas LC pode estabelecer |
| Fundo de Desenvolvimento sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá | ADCT, art. 92-B, §6o               | Aser regulamentado por lei complementar   | Não há prazo de vigência na CF, mas LC pode estabelecer |

No momento em que este texto estava sendo escrito, discutia-se o projeto de lei de elevação da isenção no pagamento de Imposto de Renda com pessoas de renda até R\$ 5 mil. Os estados e municípios demandam compensação, pois parte da isenção será gozada por servidores municipais e estaduais, cujo IR pago fica nos cofres dos governos empregadores, por determinação constitucional. É alta a probabilidade de que tal compensação seja concedida, ampliando o leque de transferências descritas nas Tabelas 2 e 3.

### III. Redução no pagamento do serviço da dívida com a União

Outra forma de obter folga financeira para financiar mais gastos tem sido a redução no pagamento do serviço da dívida junto à União. O Gráfico 2 mostra que, em média, no período 1998-2015, os estados e a Prefeitura de São Paulo

<sup>2</sup> A seleção é feita utilizando o filtro de modalidade de aplicação nos mesmos termos usados para as transferências obrigatórias.

<sup>3</sup> Mais uma vez, só estão consideradas aquelas filtradas pelas mesmas modalidades de aplicação usadas para as transferências obrigatórias.

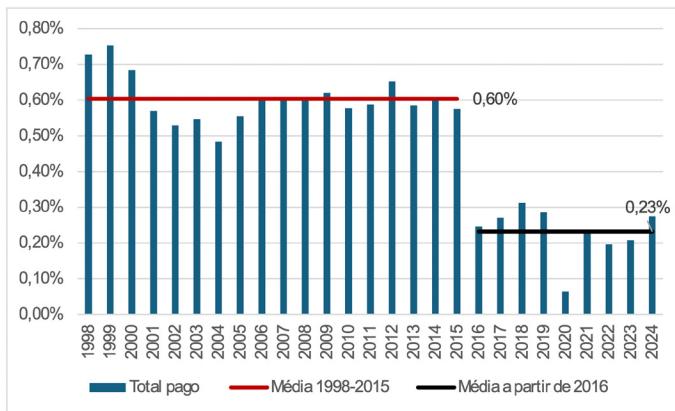
Muito além das emendas parlamentares: como os estados e municípios estão extraíndo cada vez mais recursos do Governo Federal para expandir suas despesas

Marcos Mendes

pagaram à União o equivalente a 0,6% do PIB em juros e amortização das diversas dívidas por ela renegociadas. No período 2016-2024, esse pagamento caiu para 0,23% do PIB.

#### Gráfico 2 | Pagamento do serviço da dívida dos estados e da Prefeitura de São Paulo para a União: 1998-2024 (% do PIB)

Fonte: Tesouro Transparente. Compilado e elaborado pelo autor



A diferença indica que os estados e a Prefeitura de São Paulo ganharam um espaço adicional para gastos, sem piorar as suas contas, de 0,37% do PIB.

A Tabela 4 resume as principais características das renegociações de dívida dos estados e municípios com a União. Foram seguidas reduções de juros, mudanças para indexadores mais favoráveis, recálculo retroativo do saldo devedor, suspensões de pagamento, ampliações de prazo. Houve também um acordo judicial com a Prefeitura de São Paulo, com a quitação total da dívida de R\$ 23,9 bilhões, em troca da propriedade do aeroporto do Campo de Marte, situado naquela capital.

A Lei Complementar 212/25, apelidada de Plano de Pleno Pagamento das Dívidas Estaduais (Propag), é provavelmente o mais leniente dos acordos de renegociação, tanto pela redução de juros e ampliação de prazos, quanto pela aceitação de bens para quitação da dívida (o que encerra alto risco de sobreavaliação dos ativos e de judicialização) e pela baixa exigência de ajuste fiscal pelos beneficiários.

O Gráfico 3 mostra que, em decorrência das

diversas suspensões de pagamento e extensões de prazo, o saldo devedor, em valores reais, pouco caiu em termos reais ao longo do tempo. Nos anos mais recentes, voltou a crescer. Esta tendência de crescimento deve estimular novas pressões de renegociação no futuro.

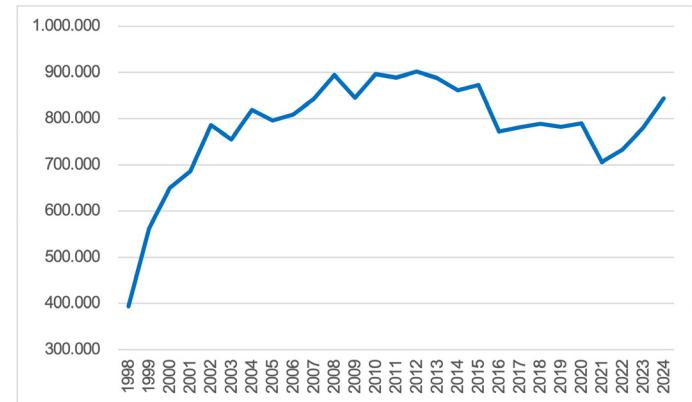
#### Tabela 4 | Principais características das diversas renegociações de dívidas entre a União e os estados e municípios

Fonte: legislação federal. Compilado e elaborado pelo autor

| Lei/Processo  | Juros                        | Correção Monetária  | Recálculo Saldo Devedor                   | Extensão do prazo / Suspensão de pagamento   | Outros   |
|---|------------------------------|---------------------|---|--|--|
| LC 149/14   | De 6% a 9% a.a. para 4% a.a. | de IPC-DI para IPCA | Sm, pela Sefic desde o início do contrato |  | Correção da dívida IPCA+4% ou Sefic, o que for menor   |
| LC 158/16   |                              |                     |   | Mais 20 anos   | Redução extraordinária da prestação mensal entre an/17 a jun/18  |
| LC 158/17 (RFF - Sb para os estados que aderiram ao programa) |                              |                     |   | Suspensão do pagamento da dívida por 3 anos, prorrogável por mais 3  | União assume todas as dívidas por ela emitidas garantidas e não executa contragaranrias  |
| LC 173/20   |                              |                     |   | Suspensão do pagamento em 2020   |  |
| LC 178/21   |                              |                     |   | Aumento no prazo do RFF de 3 anos + 3 para 9 anos. Pórem a suspensão do pagamento da dívida deixou de ser integral, com o pagamento das prestações retromando gradualmente | Suspensão do pagamento de dívidas com organismos internacionais, a ser honrada pela União e incorporado no saldo da dívida   |
| LC 208/24 (Sb para estados afetados por calamidades)          | Redução a 0% por 36 meses.   |                     |   | Suspensão do pagamento por 36 meses, com valor incorporado ao saldo devedor  | Ampliação em 120 meses de dívida renegociada no âmbito da Lei 8.727/93   |
| LC 212/25   | De 4% para 0% a 2%           |                     |   | Mais 30 anos   | Dívidas não pagas por decisão judicial incorporadas ao saldo devedor   |
| RE666869 - Acordo União/PMSP - Aeroporto Campo de Marte       |                              |                     |   | Abatimento de R\$ 23,9 bilhões no saldo da dívida PMSP   | Possibilidade de pagamento da dívida com entrega de ativos e recebíveis. Fundo de equalização federativa redistribuirá entre estados parte do pagamento do serviço da dívida |

#### Gráfico 3 | Saldo da dívida dos estados e da Prefeitura de São Paulo com a União: 1998-2024 (R\$ milhões de 2024)

Fonte: Tesouro Transparente. Compilado e elaborado pelo autor



O fato é que, desde o Governo Dilma, todos os presidentes foram politicamente forçados a renegociar a dívida de estados e municípios, em decorrência dos fatores elencados na introdução, que conferem força política aos pleitos de renegociação.

#### **IV. Aumento da dívida de estados e municípios honrada pela União**

É bastante comum, principalmente em empréstimos junto a organismos internacionais, que os estados e municípios só consigam obter o crédito se a União entrar como garantidora da operação. Ao assumir a garantia, a União exige do ente subnacional uma contragarantia, geralmente representada por participação do ente em transferências federais.

Desta forma, se o estado ou município não pagar a sua dívida garantida, a União honra o compromisso e, imediatamente, executa a contragarantia, bloqueando transferências federais que o ente teria direito a receber.

Entre 2005 e 2015 não se registrou inadimplência dos estados e municípios nessas operações. Em 2016 a situação começou a mudar, como mostra a Tabela 5. O Estado do Rio de Janeiro não honrou R\$ 3,3 bilhões. A União conseguiu executar contragarantias em valor quase igual. A partir de 2017 a inadimplência dos estados cresce, sem que a União consiga executar as contragarantias.

**Tabela 5 | Dívidas de estados e municípios não pagas a outros credores, honradas pela União, e execução de contragarantias pela União (R\$ bilhões)**

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório de garantias honradas pela União em operações de crédito e recuperação de contragarantias. Elaborado pelo autor.

|                           | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Honoradas (A)</b>      | -     | 3,5   | 5,8   | 6,6   | 11,1  | 17,4  | 10,8  | 10,5  | 12,8  | 11,5  |
| RJ                        | -     | 3,3   | 5,7   | 5,5   | 5,4   | 10,8  | 5,0   | 4,3   | 4,8   | 5,2   |
| MG                        | -     | -     | -     | 0,8   | 4,4   | 4,1   | 3,8   | 2,1   | 3,7   | 3,7   |
| GO                        | -     | -     | -     | 0,0   | 1,0   | 0,7   | 1,6   | 1,4   | 1,0   | 0,9   |
| RS                        | -     | -     | -     | -     | -     | -     | -     | 1,0   | 1,5   | 1,5   |
| Outros estados            | -     | 0,2   | 0,1   | 0,3   | 0,3   | 1,7   | 0,4   | 1,7   | 1,8   | 0,0   |
| Municípios                | -     | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 0,1   | 0,0   | 0,0   | 0,1   | 0,1   |
| <b>Recuperadas (B)</b>    | -     | 3,0   | 1,4   | 1,1   | 1,0   | 1,1   | -     | 0,2   | -     | 0,0   |
| <b>(A)-(B)</b>            | -     | 0,5   | 4,4   | 5,5   | 10,1  | 16,3  | 10,8  | 10,3  | 12,8  | 11,4  |
| <b>(A)-(B) (% do PIB)</b> | 0,00% | 0,01% | 0,05% | 0,06% | 0,10% | 0,16% | 0,10% | 0,09% | 0,11% | 0,10% |

Isso se deu por dois motivos. Em primeiro lugar, alguns estados, notadamente MG e GO, foram à justiça para não ter as contragarantias acionadas, e o STF lhes deu ganho de causa. Em segundo lugar, foi aprovado o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), uma das renegociações de dívida mencionadas na

seção anterior, que tinha uma cláusula permitindo aos estados que entrassem naquele regime especial o não pagamento de dívidas garantidas, sem execução da contragarantia.

Assim, o Rio de Janeiro, que foi o primeiro a entrar no RRF, usou intensamente esta opção. Posteriormente, GO, MG e RS também ingressaram no regime, podendo fazer uso desta opção.

Como mostrado na Tabela 5, os estados tinham zero de ganho de caixa com este expediente em 2015 e, no período 2021-2024, eles conseguiam deixar de pagar, e ter dinheiro disponível para outras despesas, em montante equivalente a 0,1% do PIB.

#### **V. Aumento do endividamento**

Desde a ampla renegociação de dívidas estaduais e municipais pela União, ao final dos anos 1990, montou-se um sistema de limitações ao endividamento dos governos subnacionais, em que o Ministério da Fazenda e o Conselho Monetário Nacional (CMN) têm papel preponderante.

O Senado, por delegação constitucional, estabelece limites de endividamento e delega o controle ao Ministério da Fazenda, com algum espaço de discricionariedade para que este abra exceções. O CMN, por sua vez, regula o grau de exposição dos bancos ao crédito concedido a estados e municípios.

Este modelo tem dois pontos fracos. O primeiro, já apontado na introdução, é o seu caráter procíclico. Como os limites de endividamento são estabelecidos como proporção da receita corrente líquida, em momentos de maior crescimento econômico e da receita há mais espaço para endividamento. Quando o ciclo econômico vira, a receita cai, aumentando a probabilidade de o ente subnacional não conseguir pagar os compromissos contratados na fase boa do ciclo, precipitando uma crise.

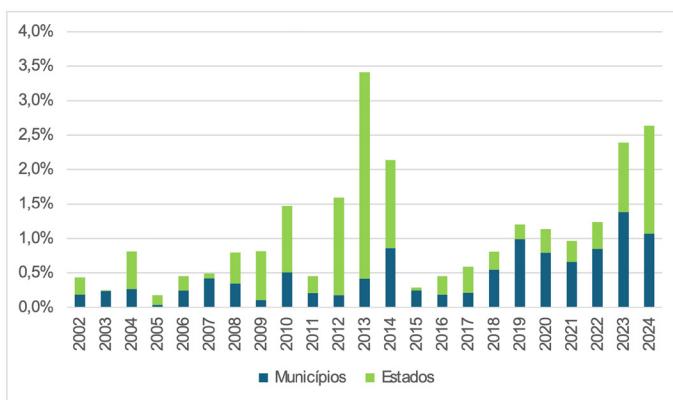
A segunda fragilidade está no fato de se ter colocado nas mãos do Poder Executivo Federal

os instrumentos para apertar ou aliviar o endividamento subnacional. Quando o Governo Federal tem uma política econômica preocupada com o equilíbrio fiscal, os mecanismos tendem a ser bem empregados e o modelo funciona. Mas basta que assuma um governo menos interessado em equilíbrio fiscal, para que as autorizações de endividamento aumentem.

O Gráfico 4 apresenta o montante de operações de crédito de estados e municípios autorizadas pelo Tesouro Nacional. Percebe-se que de 2006 a 2013 houve forte crescimento das autorizações. Este período coincide com o *boom* de *commodities* que ampliou as receitas fiscais e, portanto, alargou os limites de endividamento. Com a recessão iniciada em 2014, os estados e municípios, que haviam acumulado dívidas e aumentos de despesas nos anos anteriores, entraram em crise e forçaram a primeira das renegociações de dívida pós-LRF, como anteriormente destacado na Tabela 4, acima.

#### Gráfico 4 | Operações de crédito deferidas pelo Tesouro Nacional ou encaminhadas à PGFN com parecer favorável (% do PIB)

Fonte: Tesouro Nacional – Sistema Sadipem. Elaborado pelo autor.



Houve, também, no período 2006-2013, maior leniência na concessão de autorizações pelo Ministério da Fazenda e na regulação do CMN, o que ajudou a impulsionar o endividamento.

Fenômeno similar parece estar acontecendo a partir de 2023, quando se observa um salto nas

operações autorizadas, na comparação com a média dos anos anteriores.

Mais endividamento, em um contexto em que estados e municípios têm cacife político para não honrar os débitos e forçar a honra pela União (seção 4), ou simplesmente forçar novas renegociações do passivo que têm junto ao Tesouro (seção 3), parece ser mais uma forma de ampliar capacidade de gastos no presente, repassando a conta, no futuro, para a União.

#### VI. O impacto agregado dos fatores analisados nas seções 2 a 5

A Tabela 6 apresenta o aumento do espaço dos estados e municípios para ampliar gastos, provido por cada um dos quatro fatores analisados nas seções 2 a 5. Percebe-se que estados e municípios podem gastar até 4,1 pontos percentuais do PIB a mais em 2024, na comparação com 2015, sem desequilibrar estruturalmente suas finanças, seja porque extraem os recursos diretamente do orçamento federal (seção 2: 1,3 pp), seja porque repassam o custo de suas dívidas, no presente ou no futuro, para a União (seções 3 a 5: 2,7 pp).

#### Tabela 6 | Abertura de espaço fiscal para estados e municípios: 2015 vs 2024 (% do PIB)

Fonte: vide Tabelas 1 e 5 e Gráficos 2 e 4, acima. Elaborado pelo autor.

|                                | 2015       | 2024       | Diferença  |
|--------------------------------|------------|------------|------------|
| 1- Espaço no orçamento federal | 5,2        | 6,6        | 1,3        |
| 2- Pagamento serviço da dívida | -          | 0,6        | 0,3        |
| 3- Honra líquida de garantias  | 0,0        | 0,1        | 0,1        |
| 4- Operações de crédito        | 0,3        | 2,6        | 2,3        |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>5,0</b> | <b>9,0</b> | <b>4,1</b> |

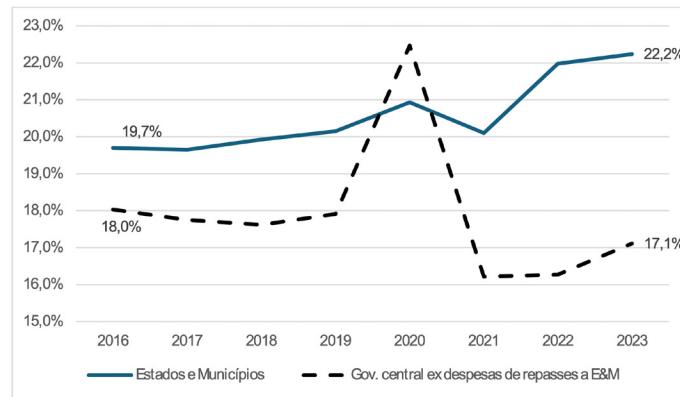
O Gráfico 5 mostra que no período 2016-23, para o qual há dados consistentes das finanças estaduais e municipais, estes governos usaram 2,5 pp do PIB daquele espaço. Sua despesa primária subiu de 19,7% para 22,2% do PIB. O Gráfico também apresenta a despesa primária federal, depois de excluirmos as despesas com transferências a estados e municípios listadas na Tabela 1, acima. O resultado é uma queda na

despesa federal ex-transferências de quase 1 pp do PIB: de 18% para 17,1% do PIB. Ou seja, não fosse o aumento das despesas de transferências aos governos subnacionais, a despesa primária da União teria caído como proporção do PIB.

Esses números indicam que as finanças subnacionais estão adquirindo peso crescente nos agregados fiscais e se tornam relevantes para a determinação da demanda agregada, da inflação e da dinâmica da dívida do setor público consolidado. Ao mesmo tempo em que estão fora do controle das autoridades fiscais federais, que são as que têm maior incentivo a buscar o equilíbrio fiscal.

### Gráfico 5 | Despesa primária de estados e municípios e despesas primárias do Governo Central ex-transferências a estados e municípios (% do PIB)

Fontes: Tesouro Nacional – Boletim dos Entes Subnacionais e Resultado do Tesouro; Siga Brasil. Elaborado pelo autor.



## VII. A expansão dos gastos subnacionais é fenômeno temporário ou permanente?

Durante a pandemia de Covid-19, dois fatores trabalharam a favor das finanças subnacionais: o Governo Federal repassou recursos a fundo perdido em valor muito superior ao que aqueles governos efetivamente precisaram gastar; e a Lei Complementar 173/20 (art. 8º) vedou a concessão de aumentos salariais e de outras medidas que elevassem a folha de pagamentos dos três níveis de governo, até dezembro de 2021.

O aumento de receitas e o menor crescimento da folha de pagamento, que é o principal item de despesas de estados e municípios, resultou em forte aumento do saldo de caixa desses governos. É plausível, portanto, que o aumento de despesas no período recente, retratado acima no Gráfico 5, seja um fenômeno temporário. Neste caso, estaria havendo uma queima do saldo de caixa que, em algum momento se extinguiria e forçaria os estados e municípios a contrair seus gastos.

Para avaliar esta possibilidade, as Tabelas 7 e 8 apresentam o saldo de caixa dos estados e dos municípios das capitais, respectivamente, no período 2018-2024. Utiliza-se o conceito de saldo de caixa mais restrito: o saldo do Poder Executivo cujos valores não estão vinculados a despesas. Ou seja, é o saldo que está efetivamente livre, visto que os demais poderes não têm incentivos a economizar o que têm em caixa, e que receitas vinculadas acabam sendo gastas mais cedo ou mais tarde.

### Tabela 7 | Saldo de caixa dos Poderes Executivos estaduais não vinculado a despesas (R\$ bilhões de 2024)

Fontes: Siconfi. Deflator: IPCA. Elaborado pelo autor.

|              | ESTADOS     |             |             |           |            |           |           | Var 19-22  | Var 24-22    |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|--------------|
|              | 2018        | 2019        | 2020        | 2021      | 2022       | 2023      | 2024      |            |              |
| MG           | - 10        | - 26        | - 34        | - 38      | 4          | - 5       | 9         | 30         | 17% - 13 37% |
| RS           | - 35        | - 41        | - 39        | - 34      | 2          | - 1       | 0         | 40         | 23% - 2 -5%  |
| RJ           | - 6         | - 3         | - 1         | 13        | 17         | 13        | 11        | 20         | 11% - 6 18%  |
| GO           | - 3         | - 3         | - 3         | 5         | 6          | 7         | 8         | 9          | 5% - 2 -5%   |
| PR           | 2           | 3           | 5           | 12        | 17         | 11        | 15        | 14         | 8% - 1 4%    |
| SP           | 8           | 7           | 18          | 24        | 29         | 20        | 18        | 22         | 13% - 11 33% |
| Demais       | - 1         | - 1         | 28          | 50        | 38         | 20        | 32        | 39         | 22% - 6 18%  |
| <b>TOTAL</b> | <b>- 45</b> | <b>- 64</b> | <b>- 27</b> | <b>32</b> | <b>109</b> | <b>65</b> | <b>74</b> | <b>173</b> | <b>- 35</b>  |

### Tabela 8 | Saldo de caixa dos Poderes Executivos dos municípios das capitais não vinculado a despesas (R\$ bilhões de 2024)

Fontes: Siconfi. Deflator: IPCA. Elaborado pelo autor.

|                     | MUNICÍPIOS |            |             |             |             |             |             |             | Var 19-22 | Var 24-22   |
|---------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|
|                     | 2018       | 2019       | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        | R\$ bilhões |           |             |
| São Paulo - SP      | 3,1        | 6,4        | 11,9        | 14,8        | 14,2        | 10,2        | 0,3         | 7,8         | 37%       | 14,5 90%    |
| Rio de Janeiro - RJ | - 1,4      | - 4,1      | - 4,0       | 1,6         | 1,1         | 0,4         | -           | 5,2         | 26%       | 1,1 7%      |
| São Luís - MA       | - 0,1      | 0,0        | 0,0         | 0,6         | 1,2         | 1,6         | 4,6         | 1,2         | 6%        | 3,4 -21%    |
| Demais              | 3,6        | 4,6        | 8,0         | 10,8        | 11,6        | 9,5         | 7,6         | 7,0         | 33%       | 4,0 25%     |
| <b>TOTAL</b>        | <b>5,5</b> | <b>6,7</b> | <b>16,0</b> | <b>27,8</b> | <b>28,0</b> | <b>21,7</b> | <b>11,8</b> | <b>21,3</b> | <b>-</b>  | <b>16,2</b> |

Tanto no caso dos estados quanto das capitais, observa-se forte acúmulo de caixa até 2022 e, posteriormente, uma redução gradativa. O comportamento é compatível com a ideia de

acúmulo durante a Covid e queima posterior dos excessos. Note-se, contudo, que a situação ao final de 2024 ainda era muito melhor que a do início da série.

É possível que os saldos continuem a ser consumidos nos próximos anos. Contudo, os fatores analisados nas seções 2 a 5 são suficientemente fortes para manter esses saldos em valores elevados. Veja-se, por exemplo, os casos de MG e GO cuja melhoria de caixa foi ajudada pela judicialização do pagamento de dívidas com a União e posterior entrada no RRF. Estados com gestão fiscal mais equilibrada, como PR e SP praticamente não perderam caixa.

No caso dos municípios, 90% da perda de caixa total foi provocada pela Prefeitura de São Paulo, em um contexto de disputa eleitoral acirrada, em que o prefeito aumentou fortemente os investimentos. Logo, passado o pleito, espera-se uma recomposição do caixa, uma vez que a Prefeitura teve sua dívida com a União quitada na operação referente ao Campo de Marte, e abriu espaço para tomar novas dívidas, além de se beneficiar das transferências federais.

Há, portanto, significativa chance de que a expansão de gastos subnacionais continue nos próximos anos sem que se esgote todo o saldo de caixa acumulado durante a Covid-19. E mesmo que o saldo se esgote, a capacidade de pressão política sobre o Governo Federal ainda permitirá alguns anos de mais despesas financiadas por mais transferências e socorros fiscais.

### **VIII. O resultado primário dos estados e municípios**

Uma análise do resultado primário de estados e municípios permite observar tanto o aumento do financiamento via transferências federais, quanto a expansão das despesas sem deterioração excessiva do resultado primário. Ou seja, os recursos extraídos da União, por meio dos mecanismos descritos nas seções 2 a 5, estariam financiando os

gastos maiores, que em vez de se traduzirem em piora do resultado primário subnacional, acabam virando aumento de dívida do Governo Federal.

A Tabela 9 mostra como o resultado primário dos estados melhorou em 2020 e 2021, por conta de forte aumento nas transferências federais e queda do valor real da despesa de pessoal.

A partir de 2022, com o fim do congelamento da folha determinado pela Lei Complementar 173/20, as despesas de pessoal voltaram a subir. Porém, as transferências federais também cresceram, de modo que em 2023, quando já não havia mais pandemia, elas estavam em valor real superior ao observado durante a pandemia.

Isso permitiu aos estados continuar aumentando gastos, não só de pessoal, mas também de investimentos, que praticamente dobraram no período 2021-23, quando comparados ao período 2016-20, passando da faixa de R\$ 50 bilhões para os R\$ 100 bilhões.

É verdade que o resultado primário caiu, após o recorde de 2021, mas a situação está bem mais confortável que nos anos iniciais da série, e com uma despesa total, no período 2021-23, 17% maior, em termos reais, que a observada no período 2016-20.

**Tabela 9 | Resultado primário dos estados: 2016-23 (R\$ bilhões de 2024)**

Fontes: Tesouro Nacional. Boletim das finanças dos entes subnacionais. Deflator: IPCA. Elaborado pelo autor.

|                           | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | Var %/21      |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| <b>Receita primária</b>   | <b>1.058</b> | <b>1.081</b> | <b>1.106</b> | <b>1.152</b> | <b>1.205</b> | <b>1.326</b> | <b>1.325</b> | <b>1.339</b> | <b>1,0%</b>   |
| IOMS                      | 533          | 554          | 565          | 580          | 580          | 671          | 633          | 621          | -7,5%         |
| Transferências correntes  | 266          | 258          | 266          | 279          | 335          | 322          | 361          | 360          | 11,8%         |
| Outras                    | 259          | 269          | 275          | 293          | 291          | 333          | 330          | 359          | 7,7%          |
| <b>Despesa primária</b>   | <b>1.062</b> | <b>1.101</b> | <b>1.099</b> | <b>1.108</b> | <b>1.136</b> | <b>1.236</b> | <b>1.289</b> | <b>1.326</b> | <b>7,3%</b>   |
| Pessoal                   | 559          | 579          | 580          | 590          | 597          | 576          | 593          | 633          | 9,8%          |
| Investimentos             | 54           | 60           | 57           | 45           | 49           | 91           | 122          | 96           | 5,9%          |
| Outras                    | 449          | 462          | 461          | 472          | 490          | 568          | 573          | 597          | 5,1%          |
| <b>Resultado primário</b> | <b>-</b>     | <b>4</b>     | <b>-20</b>   | <b>7</b>     | <b>44</b>    | <b>70</b>    | <b>91</b>    | <b>36</b>    | <b>-85,7%</b> |

A Tabela 10 mostra situação similar para os municípios. Eles também tiveram forte aumento do resultado primário decorrente do aumento das transferências recebidas na pandemia e pelo congelamento das despesas de pessoal.

A despesa de pessoal também voltou a subir após o fim do congelamento, mas foi compensada

por aumento das transferências correntes recebidas que, assim como no caso dos estados, já supera o valor real recebido durante a pandemia.

Também se observou a duplicação do valor real das despesas de investimentos nos anos recentes, e a um aumento real da despesa total, no triênio 2021-23, de 30% em relação ao período 2016-20. E mesmo com essa forte expansão dos gastos, o resultado primário, embora em queda, mantém-se positivo.

**Tabela 10 | Resultado primário dos municípios: 2016-23 (R\$ bilhões de 2024)**

Fontes: Tesouro Nacional. Boletim das finanças dos entes subnacionais. Deflator: IPCA. Elaborado pelo autor.

|                          | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021  | 2022  | 2023  | Var % 23/21 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------------|
| Receita primária         | 824  | 818  | 878  | 940  | 999  | 1.073 | 1.167 | 1.235 | 15,1%       |
| Arrecadação própria      | 275  | 279  | 291  | 317  | 312  | 341   | 382   | 420   | 23,3%       |
| Transferências correntes | 528  | 525  | 567  | 604  | 669  | 711   | 753   | 780   | 9,6%        |
| Outras                   | 22   | 14   | 21   | 19   | 22   | 21    | 32    | 35    | 68,9%       |
| Despesa primária         | 765  | 758  | 822  | 875  | 940  | 944   | 1.093 | 1.210 | 28,2%       |
| Pessoal                  | 401  | 416  | 437  | 457  | 478  | 474   | 511   | 559   | 17,8%       |
| Investimentos            | 57   | 36   | 51   | 61   | 83   | 68    | 109   | 124   | 82,3%       |
| Outras                   | 306  | 305  | 334  | 357  | 379  | 401   | 474   | 527   | 31,3%       |
| Resultado primário       | 59   | 60   | 57   | 66   | 59   | 129   | 74    | 25    | -80,3%      |

## IX. Conclusões

Este texto mostrou como um desequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro, caracterizado pelo crescente poder político dos governos subnacionais, tem permitido a eles extraírem recursos federais para financiar a expansão de suas despesas.

Nas décadas de 1980 e 1990, os estados e municípios quebraram e, após uma penosa negociação, obtiveram socorro federal. Agora parece haver um fenômeno diferente: em vez de quebrarem e obterem um socorro ex-post, os estados e municípios conseguem expandir suas despesas e, simultaneamente, repassam a conta para a União. Uma espécie de socorro ex-ante.

O texto mostrou que isso se faz basicamente por quatro vias: aumento dos recursos obtidos diretamente do orçamento federal (repartição de receitas e aumento das despesas federais com transferências a estados e municípios, aí incluídas as famosas emendas parlamentares); redução no pagamento da dívida com a União;

honra de dívidas subnacionais pela União; e aumento nas autorizações de endividamento (que provavelmente se tornarão futuras inadimplências e novas honras federais).

Na comparação de 2015 com 2024, o texto estimou que estes quatro mecanismos abriram espaço fiscal de 4,1 pontos percentuais do PIB para aumento de despesas. Mais da metade do espaço foi efetivamente utilizado, com a despesa dos estados e municípios crescendo 2,5 pontos percentuais do PIB entre 2016 e 2023.

Os estados e municípios têm expandido a despesa total em ritmo forte, com ênfase em pessoal e investimentos, sem que isso afete significativamente os seus resultados primários. A explicação para este “milagre da multiplicação” é que boa parte da conta está sendo repassada diretamente para a União.

A consequência prática é que se tornou mais difícil promover ajuste fiscal no país. Dado que os governos subnacionais têm incentivos políticos para gastar tudo o que entra no caixa, recai sobre o Ministério da Fazenda a responsabilidade de buscar, sozinho, o equilíbrio das contas do setor público consolidado.

A tarefa se torna ainda mais árdua quando a coalizão política que controla o Governo Federal não prioriza o equilíbrio fiscal, preferindo expandir despesas. Tal preferência acaba abrindo ainda mais espaço para o gasto subnacional, uma vez que o Governo Federal se torna mais leniente e acessível, tanto na ampliação de limites legais de endividamento de estados e municípios, quanto nas renegociações e honra de dívidas não pagas.